Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/4227

Der Bundesminister des Innern
D I 2 – 214 112 / 18

Bonn, den 14. Mai 1969

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Reform und Vereinheitlichung des Disziplinarrechtes von Bund und Ländern**

Bezug: **Kleine Anfrage der Abgeordneten Schlager, Wagner, Dr. Kempfler und Genossen – Drucksache V/3837 –**

Um die Kleine Anfrage möglichst umfassend beantworten zu können, habe ich zu der Frage 1 die Bundesressorts mit großem Personalkörper, die Präsidenten der Disziplinargerichte des Bundes und den Bundesdisziplinaranwalt, zu der Frage 2 die Innenminister und Innensenatoren der Länder um ihre Stellungnahme gebeten. Das Ergebnis dieser Umfrage liegt nun vor.

Namens der Bundesregierung beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Hat sich die Reform der Bundesdisziplinarordnung bewährt?

Wenn auch die seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung des Bundesdisziplinarrechts verstrichene Zeit für eine abschließende Beurteilung zu kurz ist, so kann nach dem Urteil aller befragten Stellen schon jetzt festgestellt werden, daß sich die Reform des Bundesdisziplinarrechts im allgemeinen bewährt hat. Im einzelnen ist dazu folgendes zu bemerken:

1. Die Einschränkung des Tatbestands des Dienstvergehens im außerdienstlichen Bereich (§ 77 Abs. 1 Satz 2 des Bundesbeamtengesetzes – BBG –) hat sich besonders im Hinblick auf die zahlreichen leichteren Straßenverkehrsdelikte als zweckmäßig erwiesen. Da aber schon vor der Neuordnung des Disziplinarrechts der Tatbestand des außerdienstlichen Dienstvergehens von der Rechtsprechung einschränkend

Druck: Buchdruckerei R. Madel, 53 Bonn, Bonner Talweg 106
Alleinvertrieb Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg
Postfach 821, Goethestraße 54, Telefon 6 35 51

ausgelegt worden war, hat die Neufassung des § 77 Abs. 1 Satz 2 BBG zu einem nur geringen Rückgang der Disziplinarverfahren geführt.

2. Die an die Stelle des früheren Bestrafungsverbots getretene, mit kürzeren Fristen ausgestattete Verfolgungsverjährung in § 4 Abs. 1 und 2 der Bundesdisziplinarordnung (BDO) dient dem Rechtsfrieden. Gelegentlich wird die Verkürzung der Verjahrungsfrist bei leichteren Dienstvergehen von fünf Jahren auf zwei Jahre allerdings als nachteilig empfunden. Da diese Verjährungsfrist weder durch eine Disziplinarverfügung noch durch den Antrag auf disziplinargerichtliche Nachprüfung im Beschwerdeverfahren nach § 31 Abs. 3 BDO oder durch diese Nachprüfung selbst gehemmt oder unterbrochen wird, kommt es verschiedentlich nur deshalb zur Einstellung des Verfahrens, weil die Verjährungsfrist während des Beschwerdeverfahrens abläuft. Der Beamte kann daher durch geschickte Antragstellung das Verfahren bis zum Fristablauf hinauszögern und auf diese Weise die Einstellung des Verfahrens durch das Disziplinargericht erreichen. Der drohende Fristablauf und die kürzere Verjährungsfrist tragen allerdings auch zu einer Beschleunigung des Verfahrens bei, zu der sich die Verwaltung gezwungen sieht.

3. Die Einschränkung des Maßnahmenkatalogs (§ 5 BDO) hat sich allgemein bewährt. Die finanziellen Auswirkungen der weggefallenen Disziplinarstrafen der Einstufung in eine niedrigere Dienstaltersstufe und der Versagung des Aufsteigens im Gehalt waren oft schwer überschaubar, besonders konnten später eintretende Änderungen im Besoldungsgefüge nicht berücksichtigt werden. Der Wegfall dieser Mittelstrafen hat nicht zu einer Verschärfung der Disziplinarpraxis geführt, da an ihrer Stelle durchwegs die Disziplinarmaßnahme der Gehaltskürzung verhängt wird.

   Von den Disziplinargerichten wird allerdings der Wegfall der früheren Mittelstrafen in Einzelfällen als Lücke empfunden, z. B. wenn eine härtere Maßnahme als eine Gehaltskürzung angemessen wäre, die Versetzung des Beamten in ein Amt mit geringerem Endgrundgehalt aber nicht möglich ist, weil der Beamte im Eingangsamt seiner Laufbahn steht.

4. Die Einschränkung der disziplinären Ahndung von Dienstvergehen nach Verhängung einer Strafe oder Ordnungsmaßnahme wegen desselben Sachverhalts (§ 14 BDO) hat sich bewährt. Die Bestimmung hat häufig zu Einstellungen von Disziplinarverfahren, besonders bei Straßenverkehrsdelikten geführt. So sind z. B. im Geschäftsbereich des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen im Jahre 1968 532 Verfahren auf Grund des § 14 BDO eingestellt worden. Im Bereich des Bundesministers der Verteidigung

ist im gleichen Zeitraum die Zahl der gegen Beamte verhängten Geldbußen gegenüber den Vorjahren um etwa zwei Drittel zurückgegangen. Im Bereich des Bundesgrenzschutzes beruhen 25 v. H. der Einstellungen von Disziplinarverfahren durch die Dienstvorgesetzten auf § 14 BDO.

Bei der Auslegung des sehr allgemein gefaßten § 14 BDO (Ansehen des Beamtentums, Erfordernis einer zusätzlichen Pflichtenmahnung) haben sich anfangs gelegentlich Schwierigkeiten ergeben. Die Rechtsprechung sieht sich hier vor die Aufgabe gestellt, anhand von Einzelfällen oder Fallgruppen konkrete Kriterien für die Anwendung der Bestimmung zu entwickeln.

5. Die Neugestaltung des Vorermittlungsverfahrens und die verstärkte Rechtsstellung des Beamten und seines Verteidigers werden allgemein begrüßt. Der damit verbundene zusätzliche Verwaltungsaufwand wird dadurch aufgewogen, daß die Zahl der Verfahrensrügen nachgelassen hat und die Beteiligung des Verteidigers schon in einem früheren Stadium des Verfahrens der Beseitigung von Mißverständnissen dient.

   Von der Möglichkeit, schon im Vorermittlungsverfahren einen Verteidiger zuzuziehen, wird zwar zunehmend, aber insgesamt noch mäßig Gebrauch gemacht. Auch sonst machen die Beamten von ihren erweiterten Rechten nur selten Gebrauch. Dies mag daran liegen, daß die zusätzlichen Rechte in ihrer Bedeutung noch nicht hinreichend erkannt worden sind. Aber auch von dem Recht, die nochmalige unmittelbare Beweisaufnahme vor dem erkennenden Gericht gemäß § 68 BDO zu beantragen, ist bisher nicht der erwartete Gebrauch gemacht worden, obwohl die Beamten bei der Zustellung der Anschuldigungsschrift auf dieses Recht ausdrücklich hingewiesen werden (§ 67 Abs. 2 BDO). Die in § 24 BDO verankerte Pflicht, bei allen anfechtbaren Entscheidungen den Betroffenen über die Möglichkeit der Anfechtung, über die Stelle, bei der das Rechtsmittel oder der Rechtsbehelf einzulegen ist, und über die Formen und Fristen der Anfechtung schriftlich zu belehren, hat dazu geführt, daß von dem Anfechtungsrecht vermehrt Gebrauch gemacht wird.

6. Die Stellung des Bundesdisziplinaranwalts im Verfahren hat das Neuordnungsgesetz deutlicher herausgehoben. Der Bundesdisziplinaranwalt sieht allerdings einen Mangel in der Beschränkung seines Rechts, die Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens zu beantragen, auf Sachverhalte mit schwerster Disziplinarfolge (§ 39 BDO), weil ihm dadurch die Möglichkeit genommen worden sei, Divergenzen in der Beurteilung anderer Verfehlungen entgegenzuwirken. Nach Auffassung der Verwaltungen gewinnt durch diese Regelung die Ermessensentscheidung der Einleitungsbehörde an Bedeutung.

7. Der Wegfall der weiteren Beschwerde in § 31 BDO bedeutet eine begrüßenswerte Verkürzung des Instanzenweges, die auch von den Beamten nicht nachteilig empfunden wird. Durch den Wegfall werden aber divergierende Entscheidungen der einzelnen Kammern des Bundesdisziplinargerichts ermöglicht, da bedeutsame Rechtsfragen, die auch im nichtförmlichen Disziplinarverfahren auftreten können, einer höchstrichterlichen Entscheidung entzogen sind. Dieser Mangel ist, wie der Bundesdisziplinaranwalt feststellt, bereits mehrfach deutlich in Erscheinung getreten. Die Einführung einer Rechtsbeschwerde in diesem Verfahren und im Selbstreinigungsverfahren nach § 34 BDO halten der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts und der Präsident des Bundesdisziplinargerichts für erwägenswert.

8. Von der Möglichkeit, die Herstellung der Öffentlichkeit der Hauptverhandlung zu beantragen, ist bisher nur in einer verschwindend geringen Zahl von Fällen Gebrauch gemacht worden. Es kann festgestellt werden, daß allgemein kein Interesse der Beamten an einer öffentlichen Hauptverhandlung besteht. Der Nutzen dieser Vorschrift liegt aber schon darin, daß sie den gelegentlich zu hörenden Vorwurf entkräftet, das disziplinargerichtliche Verfahren sei ein Geheimverfahren.

9. Die Erweiterung der Tilgungsvorschriften wird zwar im Interesse der Beamten begrüßt, sie kann aber unter Umständen die Beurteilung der Verwendungsmöglichkeit eines Beamten beeinträchtigen.

   Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts und der Präsident des Bundesdisziplinargerichts sind der Auffassung, daß durch die weitgehenden Tilgungsvorschriften eine gerechte Beurteilung der Persönlichkeit des Beamten gefährdet ist und das Charakterbild des Beamten verzeichnet werden kann. Die Tilgung erschwert einerseits die Erkenntnis, ob es sich bei der Tat um eine persönlichkeitsfremde, einmalige Entgleisung handelt, die eine mildere Beurteilung verdient, sie kann andererseits dazu führen, daß die Tat nicht als Ausfluß eines bereits früher bestehenden Hanges erkannt und deshalb mit einer in erzieherischer Hinsicht zweifelhaften Maßnahme belegt wird. Der Bundesdisziplinaranwalt sieht in der Erweiterung der Tilgungsvorschriften im übrigen eine Einschränkung des Prinzips der Vollständigkeit der Personalakten (§ 90 BBG).

10. Die Weiterarbeit der Disziplinarsenate des früheren Bundesdisziplinarhofs im Rahmen des Bundesverwaltungsgerichts hat sich reibungslos vollzogen.

    Nicht bewährt hat sich nach der Bekundung des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts und des Präsidenten des Bundesdisziplinargerichts das Verfahren zur Gewinnung

der Beamtenbeisitzer. Der durch die jährliche Auslosung bei den Disziplinargerichten eintretende jährliche Wechsel von Beisitzern der Kammern und Disziplinarsenate verhindert, daß der einzelne Beisitzer durch wiederholte Heranziehung Erfahrungen und Sicherheit in der Beurteilung von Dienstvergehen gewinnt. Eine Auslosung der Beisitzer für vier Jahre würde dagegen neben der Einsparung von Verwaltungsarbeit zu größerer Erfahrung und Sachkunde und damit wertvollerer Mitarbeit der Beisitzer führen.

Die Heranziehung eines weiteren Richters in umfangreichen oder bedeutenden Sachen (§ 50 Abs. 5 BDO) ermöglicht eine gründlichere und schnellere Arbeit der Kammern des Bundesdisziplinargerichts.

11. Die mit dem Neuordnungsgesetz eingeleitete Liberalisierung des materiellen Disziplinarrechts hat sich nach den bisherigen Beobachtungen nicht nachteilig auf das dienstliche und außerdienstliche Verhalten der Beamten ausgewirkt. Schon die Zahl der Bundesbeamten, gegen die das alte Disziplinarrecht angewendet werden mußte, war relativ gering (jährlich etwa 1 v. H.). Ein Zusammenhang zwischen der Liberalisierung des Disziplinarrechts und dem in der jüngsten Vergangenheit bei einigen Beamtengruppen zu beobachtenden Schwinden des Bewußtseins von den besonderen Beamtenpflichten (streikartige Kampfmaßnahmen von Beamten einzelner Verwaltungszweige) ist jedenfalls nicht zu erkennen.

2. Inwieweit sind die Länder bereit, ihr Disziplinarrecht der Reform des Bundesdisziplinarrechtes anzupassen?

1. Der gegenwärtige Stand der Arbeiten zur Neuordnung des Disziplinarrechts in den einzelnen Ländern stellt sich wie folgt dar:

   In Bayern, Berlin und Niedersachsen liegt ein Entwurf den Gesetzgebungskörperschaften vor. In Nordrhein-Westfalen ist ein Regierungsentwurf fertiggestellt. In den übrigen Ländern werden die Entwürfe noch in den Ressorts, mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und in den Landespersonalausschüssen beraten.

2. Alle Länder beabsichtigen entsprechend einem Beschluß der Innenministerkonferenz vom 12. Oktober 1967 ihr Disziplinarrecht der neuen Bundesdisziplinarordnung weitgehend anzugleichen.

   In einigen Ländern sind allerdings gewisse – wenn auch nicht schwerwiegende – Abweichungen von der BDO vorgesehen. Hervorzuheben sind folgende Unterschiede:

- In Bayern und Schleswig-Holstein soll die Disziplinargerichtsbarkeit vollständig in die Verwaltungsgerichtsbarkeit (besondere Kammern und Senate mit Beamtenbeisitzern) eingegliedert werden.
- In Schleswig-Holstein sollen im gerichtlichen Verfahren ergänzend zur Landesdisziplinarordnung nicht – wie beim Bund und den übrigen Ländern – die Strafprozeßordnung, sondern die Verwaltungsgerichtsordnung und das dazu erlassene Ausführungsgesetz des Landes angewendet werden.
- In Baden-Württemberg wird erwogen, wie bisher an Stelle der Tilgung von Disziplinarmaßnahmen ihre Nichtberücksichtigung nach Ablauf bestimmter Fristen vorzuschreiben. In Bayern ist die Entfernung von Disziplinarvorgängen aus den Personalakten (nicht ihre Vernichtung) auf Antrag der Beamten vorgesehen.

  In Hamburg sollen auch die Disziplinarmaßnahmen der Versetzung in ein Amt derselben Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt und die künftig wegfallenden Maßnahmen der Versorgung des Aufsteigens im Gehalt und der Einstufung in eine niedrigere Dienstaltersstufe bei einer Beförderung des Beamten der Tilgung unterliegen. In Schleswig-Holstein ist keine Tilgung von Disziplinarmaßnahmen vorgesehen.
- In Hamburg sollen auch schwere Dienstvergehen nach Ablauf von fünf Jahren seit Kenntnis der Einleitungsbehörde nicht mehr verfolgt werden dürfen.

3. Gegen eine Vereinheitlichung der Disziplinargerichtsorganisation von Bund und Ländern (Übertragung der erstinstanzlichen Disziplinargerichtsbarkeit des Bundes auf die Verwaltungsgerichte der Länder und der Disziplinargerichtsbarkeit der Länder im zweiten Rechtszug auf das Bundesverwaltungsgericht) werden von den Ländern Bedenken erhoben.

   Die meisten Länder haben zwar keine Einwendungen gegen eine Übertragung der erstinstanzlichen Gerichtsbarkeit des Bundes auf die Verwaltungsgerichte der Länder, wenn damit keine finanziellen und personellen Belastungen verbunden sind, aber alle Länder – außer Berlin – haben sich mit unterschiedlicher Begründung gegen eine Übertragung der Disziplinargerichtsbarkeit der Länder im zweiten Rechtszug auf das Bundesverwaltungsgericht ausgesprochen.

   - Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland halten es für zweckmäßig, wegen der Eigenart der zu berücksichtigenden Verhältnisse, wegen der erforderlichen Kenntnis landesrechtlicher Vorschriften und des notwendigen

Einblicks in die organisatorischen und sachlichen Besonderheiten der einzelnen Verwaltungszweige die zweite Instanz im Disziplinarverfahren bei den Oberverwaltungsgerichten (Verwaltungsgerichtshöfen) der Länder zu belassen.

- Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sehen für eine zweitinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts im Disziplinarverfahren gegen Landesbeamte kein Bedürfnis; allenfalls könnte nach Meinung dieser Länder erwogen werden, unter bestimmten Voraussetzungen die Revision an das Bundesverwaltungsgericht im dritten Rechtszug zur Wahrung einer einheitlichen Disziplinarrechtsprechung vorzusehen.

Benda